

УДК 336.14

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА

Колодий С.Ю.

*Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского, Симферополь, Украина
E-mail: kolodii_sergei@list.ru*

В работе исследуются проблемы возникновения институциональных ловушек в процессе формирования и использования финансовых ресурсов государства. Автором описаны основные типы институциональных ловушек и приведена их систематизация в зависимости от характера воздействия на сбалансированность финансовых ресурсов государства. Рассмотрены основные инструменты и предложены мероприятия устранения или минимизации воздействия институциональных ловушек на формирование и использование финансовых ресурсов государства.

Ключевые слова: институциональные ловушки, финансовые ресурсы государства, формирование и использование финансовых ресурсов государства.

Актуальность. При исследовании процессов формирования и использования финансовых ресурсов государства возникают особые ситуации, когда логическое обоснование ранее принятых решений не согласуется с реальной действительностью. Такое положение вещей не объясняется стандартными (общепринятыми) постулатами экономической теории, и иногда в учебниках по микро- или макроэкономике называется «эффектом непредвиденных последствий». Классическим примером этого является так называемый «эффект Робина Гуда», представленный в учебнике по «Микроэкономике» Ястремского О.И. и Гриценко О.Г [1, С. 11], и пояснение которого приведено ниже.

Как известно, основной целью деятельности Робина Гуда было перераспределение финансовых ресурсов от «богатых» к «бедным», причем реализовывался данный процесс с помощью нелегитимного механизма – грабежа. В результате этого, в районе Шервудского леса, где осуществлял свою деятельность Робин Гуд, резко ухудшились условия торговли, и в последствие она вовсе прекратилась. С точки зрения экономического развития, торговые операции, основанные на взаимном согласии, улучшают благосостояние всех участников данных отношений. Поэтому отсутствие торговли ухудшило благосостояние как «бедных», так и «богатых». А значит, в результате деятельности Робина Гуда стали хуже жить не только «богатые», но и «бедные», а отсюда следует, что благие намерения благородного разбойника привели к негативным последствиям.

Представленное выше описание «эффекта Робина Гуда» является достаточно подробным потому, что в современных условиях социально-экономического развития часто роль «благородного разбойника» выполняет государство, а точнее отдельные лица, наделенные легитимными функциями в сфере государственной власти и управления. И поэтому многие решения в сфере государственного управления, приведшие к негативным последствиям, являются достаточно часто следствием, отнюдь не злого умысла уполномоченных лиц, а наоборот, их благих намерений. А значит, ученые-экономисты должны объяснить причины и

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА

последствия подобных ситуаций, а главное, предостеречь общество от их возникновения в дальнейшем.

Институциональная экономическая теория позволяет с помощью своего методологического аппарата исследовать «эффекты непредвиденных последствий» и объяснить причины их возникновения. Основой институциональной экономической школы являются теории институтов (экономических правил и норм), транзакционных издержек и прав собственности. Институциональное объяснение «эффекта Робина Гуда» характеризуется следующими положениями:

- любая нестабильность, а тем более грабеж, увеличивает риски идентификации и защиты прав собственности;

- в результате нестабильности и увеличения риска идентификации прав собственности значительно повышаются транзакционные издержки осуществления торговых операций;

- с учетом транзакционных издержек торговые операции становятся экономически неэффективными по сравнению с натуральным хозяйством;

- неэффективность торговых операций становится элементом социальной памяти, в результате чего трансформируется система неформальных правил принятия решений (привычек, обычаев и т.п.);

- неэффективный институт действует даже в условиях стабилизации общеэкономического положения и формирует институциональную защиту от изменений;

- институциональные изменения, связанные с внедрением более эффективного института, связаны с необходимостью несения значительных транзакционных издержек;

- внедрение более эффективного института в результате институциональных изменений является весьма продолжительным процессом.

Подобная ситуация является нередкой, и получила название «институциональная ловушка», типовые примеры которой достаточно подробно изучены представителями институциональной экономической теории.

Институциональные ловушки представляют собой совокупность формальных и неформальных институтов, которые приводят к корректировке действий экономических агентов и побуждают их принимать неоптимальные, с точки зрения общества, решения и неэффективно использовать ограниченные экономические ресурсы.

Анализ источников литературы. Проблемами выявления институциональных ловушек в структуре национальной экономики и разработкой мероприятий по их устранению занимались такие ученые-экономисты, как: Балацкий Е.В., Бренделева Е.А., Полтерович В.М. и другие [2-4]. Вместе с тем можно утверждать, что в настоящее время данная научная проблематика находится на начальной стадии изучения (особенно в Украине) и характеризуется незначительным количеством работ [5]. Однако заметим, что многие описанные и представленные нами ниже институциональные ловушки, исследовались только как причина

разбалансированности финансовых ресурсов государства, а не устоявшаяся институциональная совокупность норм и правил.

Целью работы является исследование типов институциональных ловушек, имеющих место в процессе формирования и использования финансовых ресурсов государства.

Для достижения цели были поставлены и решены следующие задачи:

- рассмотреть сущность институциональных ловушек;
- описать и систематизировать различные типы институциональных ловушек при формировании и использовании финансовых ресурсов государства;
- разработать комплекс мероприятий, направленных на устранение или минимизацию воздействия институциональных ловушек на сбалансированность финансовых ресурсов государства.

Основные результаты исследования. В результате действия институциональных ловушек возникают стабильные негативные ситуации, которые можно исправить, только понимая природу и причины их возникновения. Проблема институциональных ловушек усугубляется тем, что часто субъекты институционального регулирования, не понимая причину их возникновения, могут принимать решения, не способствующие, и даже ухудшающие ситуацию. Более того, иногда пытаясь исправить сложившееся положение путем реформирования институциональной среды, субъекты институционального регулирования внедряют нормы и правила, приводящие к возникновению новых институциональных ловушек. Таким образом, негативное воздействие институциональных ловушек как бы наслаивается друг на друга, и поэтому эффективно реформировать институциональную среду становится гораздо труднее. Кроме этого, задача выявления природы и причин возникновения ловушек также намного усложняется.

На наш взгляд, в Украине процессы формирования и использования финансовых ресурсов государства, а также их сбалансирования характеризуются наличием следующих типов институциональных ловушек.

1. Социальный популизм.

Для того чтобы повысить политический рейтинг и понравиться избирателям, представители власти и оппозиции реализуют или обещают резкое повышение уровня финансирования социальных стандартов, что, в конечном счете, приведет к разбалансированию государственных финансовых ресурсов и инфляции, или снижения уровня налогообложения. Таким образом, социальный популизм влияет на сбалансированность финансовых ресурсов государства как в процессе формирования (сокращение поступлений), так и использования (увеличение расходов) финансовых ресурсов государства.

Независимо от того, кто пришел к власти, и каковы особенности политического устройства в государстве, накануне следующих выборов политика социального популизма вновь становится актуальной.

2. Избыточный (сравнительно высокий) уровень налогообложения.

Данный тип институциональных ловушек основан на методологических постулатах представителей экономики предложения и, прежде всего, кривой

Лаффера. Избыточный уровень налогообложения приводит не к повышению, а к снижению валовых налоговых поступлений за счет уменьшения базы налогообложения и снижения мотивации экономических агентов к повышению экономических показателей, что также в перспективе приведет к сокращению налогооблагаемой базы. Российский экономист Балацкий Е. В. [4] считает, что в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой избыточный уровень налогообложения приводит к появлению и развитию теневого сектора экономики, в котором уровень налогообложения (в том числе и отчисления предпринимателей за безопасность неформальных группировок и поддержку чиновников) ниже, чем в официальной экономике. Дальнейшее увеличение уровня налогообложения приводит только к появлению дополнительной мотивации экономических агентов к переходу в теневой сектор. Поэтому в результате действия данного типа институциональных ловушек нарушаются процессы формирования финансовых ресурсов государства.

3. Различия в режимах налогообложения. Данный тип институциональных ловушек дополняет предыдущий. Если ранее рассматривались различия в режимах налогообложения в формальном и неформальном секторах экономики, то в данном случае различия имеются внутри формального сектора, т.е. они легализованы. Поэтому у экономических агентов отсутствуют расходы, связанные со статусом «нелегальности», а значит, процесс перехода из одного режима налогообложения к другому сопровождается меньшими транзакционными издержками. Со временем появляются (разрабатываются) новые легальные механизмы перехода от общего режима налогообложения к специальному, в результате чего сокращается эффективная налоговая ставка.

Ярким примером подобного типа институциональных ловушек является упрощенная система налогообложения и отчетности, применяемая для субъектов малого предпринимательства.

4. Отсутствие единых подходов к оплате труда государственных служащих и работников бюджетных учреждений.

Дифференциация уровня оплаты труда в бюджетных учреждениях приводит к ситуации, когда государственные служащие и работники бюджетных учреждений получают различный уровень денежного вознаграждения за идентичную работу, связанную с производством особого типа благ. Поэтому отсутствие четких нормативов, регулирующих порядок оплаты труда, приводят к искусственному повышению уровня заработной платы в одних бюджетных учреждениях и занижению в других. А значит, создается система мотивации к раздуванию смет расходов бюджетных учреждений за счет мягких бюджетных ограничений, отсутствия ограничений верхнего уровня заработной платы для отдельных сотрудников. В результате этого, государство несет дополнительные расходы, связанные с оплатой труда государственных служащих и работников бюджетных учреждений.

5. Механизмы организации государственных закупок товаров и услуг.

Организация государственных закупок товаров и услуг должна осуществляться по определенным процедурам. Целью этого является реализация бюджетных

программ, с обеспечением которых связан механизм государственных закупок. Если процедуры являются достаточно сложными, трудоемкими, то это значительно увеличивает транзакционные затраты потенциальных поставщиков и ставит их перед необходимостью завышения цен на поставленные товары или оказанные услуги. Кроме этого, непрозрачные конкурсные условия приводят к снижению конкуренции, а значит вследствие объективных законов рыночного ценообразования к повышению цен. Таким образом, в результате действия данного типа институциональных ловушек возрастают объемы финансовых ресурсов государства, используемые на государственные закупки товаров и услуг.

6. Излишняя централизация бюджетной системы.

Доходы и расходы сводных местных бюджетов за вычетом трансфертов должны быть сбалансированными, если не полностью, то большей частью. Отношение доходов к расходам сводных местных бюджетов должно находиться в пределах около 100%. Если данное отношение намного ниже указанного значения, то местные бюджеты являются искусственно дотационными. А значит, одним из важнейших источников формирования их доходов являются межбюджетные трансферты. В этом случае снижается мотивация местных органов власти к формированию сбалансированной финансовой политики, экономии расходов и повышению налоговоспособности регионов.

Кроме этого, непрозрачные и нечеткие механизмы определения объемов межбюджетных трансфертов приводят к определенному субъективизму их расчета. В результате этого теряется объективная основа межбюджетных трансфертов как основного инструмента сбалансированности доходов и расходов общего фонда местных бюджетов. А значит существенно снижается экономическая заинтересованность региональных и местных властей в совершенствовании процессов формирования финансовых ресурсов государства и повышении уровня доходов бюджета.

7. Излишняя бюрократизация процедур принятия решений;

С точки зрения современной экономической теории, основной целью бюро является расширение своих функций, а бюрократ стремится получить от спонсоров максимальный штат сотрудников и максимальный бюджет [6-7]. Для того чтобы обосновать подобные целевые установки бюрократы настаивают на расширении своих полномочий и созданию и передаче дополнительных функций. В этом случае постепенно возрастает степень государственного регулирования экономики, появляется дублирование функций различных бюро и создается благоприятная среда для коррупционных действий. Высокая степень государственного регулирования экономики, низкий уровень экономической свобод и высокий уровень коррупции часто являются следствия излишней бюрократизации процедур принятия решений. Как результат, снижается эффективность использования финансовых ресурсов государства, а его уровень является чрезмерным.

8. Политическая рента как компенсация расходов, связанных с финансированием политических проектов.

Политические партии, потенциальные представители органов законодательной и исполнительной власти, часто имеют источники финансирования, связанные с

определенными группами лиц, которые имеют прямую заинтересованность в победе финансируемой ими политической силы. В результате этого, большинство политических партий, сформировавших органы исполнительной и законодательной власти, часто принимают решения, являющиеся положительными для отдельных лиц, участвующих в финансировании данных политических сил.

Рентоориентированное поведение в нашем государстве характерно для всех политических сил, находящихся у власти, независимо от политического спектра и названия, поэтому оно является скорее правилом, чем исключением из правил. А значит, рентоориентированное поведение является неотъемлемой составляющей институциональной среды в условиях современного социально-экономического развития Украины. Вместе с тем, политическая рента является институциональной составляющей и развитых государств. Не зря она впервые начала рассматриваться экономистами на примере США [8-9]. Однако существенно отличается отношение общества к данной проблеме. Если в развитых государствах отсутствие вразумительных объяснений представителей власти на выявленные факты рентоориентированного поведения является поводом для отставки и политического забвения, то в развивающихся государствах отношение общества к этому более спокойное.

В результате поиска политической ренты оказывается влияние на процессы как формирования, так и использования финансовых ресурсов государства.

9. Наличие групп со специальными интересами. Данный тип институциональных ловушек очень напоминает описанный нами выше. Отличие заключается в том, что группы со специальными интересами не принимают участия в финансировании политических партий, а разрабатывают механизмы лоббирования своих интересов через определенных лиц [10]. Лоббирование связано с наличием особых интересов, которые имеются у отдельных экономических агентов: предприятий, их объединений, отраслей, профсоюзов и т.п. Часто большинству граждан нет особого дела до того, куда именно (или какому именно предприятию) будут направлены финансовые ресурсы государства, связанные с реализацией его экономической политики, или кто именно получит налоговые льготы. Большой интерес представляют решения, затрагивающие уровень благосостояния широких слоев населения. В качестве примера можно привести недавно принятый Налоговый кодекс Украины, нормы которого, связанные с регулированием специальных вопросов, вызвали куда меньшие протесты, чем те, что регламентируют общий порядок налогообложения.

Также отметим, что в Украине и многих других постсоциалистических государствах официально приоритетными направлениями государственного финансирования признаны отрасли «новой информационной экономики» (или «экономики знаний»), однако наибольшие дотации из бюджета и льготы получают представители «старой индустриальной экономики»: сельское хозяйство, металлургия, угольная и химическая промышленность. Это и является результатом деятельности лоббистов, причем полученным вполне легальными методами и одобряемым обществом.

Укажем, что в результате наличия групп со специальными интересами оказывается влияние и на формирование, и на использование финансовых ресурсов государства.

Описав основные типы институциональных ловушек, систематизируем их, определив в качестве основного критерия классификации сферу воздействия на сбалансированность финансовых ресурсов государства. В зависимости от этого, заметим, что институциональные ловушки могут негативно воздействовать:

- 1) одновременно на процессы формирования и использования финансовых ресурсов государства;
- 2) на процессы формирования финансовых ресурсов государства;
- 3) на процессы использования финансовых ресурсов государства.

Далее схематично представим классификацию институциональных ловушек в зависимости от указанного выше критерия (см. рис. 1).



Рис. 1. Классификация институциональных ловушек в процессе формирования и использования финансовых ресурсов государства

В результате действия институциональных ловушек создаются предпосылки для разбалансированности финансовых ресурсов государства, роста бюджетного дефицита, государственного долга. Как следствие этого, национальная экономика будет функционировать в условиях макроэкономической нестабильности, основными характеристиками которой являются ускорение инфляционных процессов, рост процентных ставок, снижение ликвидности банковской системы, повышение уровня рисков, и другие.

Выводы. Как указывалось выше, для того чтобы устранить институциональную ловушку, нужно тщательно изучить причины ее возникновения

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА

и механизмы действия. Кроме этого, следует понимать, что некоторые институциональные ловушки являются составляющими более сложной системы институтов. И поэтому, пытаясь устранить институциональную ловушку, можно разбалансировать более сложную систему формальных и неформальных норм и правил, в результате чего могут возникнуть более сложные и серьезные ловушки. В данном случае следует стремиться к минимизации воздействия институциональных ловушек на поведение экономических агентов.

Некоторые типы институциональных ловушек позитивно воспринимаются обществом, и поэтому результаты их устранения и минимизации могут негативно восприниматься населением и привести к социальным протестам. Примером этого, могут служить протесты пенсионеров в Российской Федерации против монетизации льгот как инструмента, препятствующего проявлению социального популизма, протесты частных предпринимателей в Украине против ликвидации различий в режимах налогообложения.

Основными инструментами устранения некоторых типов институциональных ловушек или минимизации их воздействия на поведение экономических агентов, являются:

- упрощение и систематизация процессов государственного управления, ликвидация дублирующих функций, организаций с нечеткими и ненужными для общества полномочиями;

- децентрализация принятия управленческих решений, предусматривающая перераспределение полномочий в сфере формирования и использования финансовых ресурсов государства в пользу региональных и местных властей;

- дерегулирование экономики, то есть устранение функций, способствующих развитию коррупции, препятствующих развитию частного сектора экономики, и повышающих транзакционные издержки [11, с. 382];

- повышение уровня информативности общества, обеспечение населения государства доступной, достоверной и своевременной информации с целью предотвращения негативных для общества процессов поиска политической ренты, действия групп специальных интересов, роста бюро;

- упрощение системы налогообложения, учета и отчетности, налогового администрирования, внедрение плоской шкалы налогообложения, выравнивание налоговых ставок по основным налогам.

В связи с представленными выше положениями можно сделать вывод, что 2010 год стал своеобразным Рубиконом, с точки зрения, ликвидации или минимизации институциональных ловушек в сфере сбалансирования финансовых ресурсов государства. Среди основных решений, связанных с совершенствованием институциональной среды, следует отметить:

- изменение законодательства в сфере государственных закупок, что сделало процедуры их проведения, по крайней мере, более информативными. В результате этого обществу стала более доступной информация по многим, ранее скрытым, торгам, и поэтому некоторые излишние расходы финансовых ресурсов государства были предотвращены, или отсрочены;

- принятие Налогового кодекса Украины и в новой редакции Бюджетного кодекса Украины, в результате чего в ближайшие годы снизится уровень налогообложения и разница между различными режимами налогообложения, а также прогнозируется постепенная бюджетная децентрализация;

- принятие Указа Президента «Об оптимизации системы центральных органов законодательной власти», по сути ознаменовавшего начало административной реформы в Украине.

Помимо этого, на наш взгляд, с целью устранения или минимизации действия описанных нами институциональных ловушек в ближайшей перспективе следует принять следующие первоочередные решения:

- продолжить административную реформу путем четкого распределения и закрепления функций за отдельными элементами аппарата государственной власти и управления, устранив перекрестные полномочия;

- систематизировать пенсионное законодательство с целью установления четких и прозрачных механизмов определения уровня пенсий, минимизировав возможное влияние на них социального популизма в рамках предвыборной борьбы за голоса избирателей;

- провести территориально-административную реформу с целью оптимизации государственного и регионального управления, снижения его транзакционных издержек, а также обеспечения соответствия между полномочиями и располагаемыми финансовыми ресурсами.

Список литературы

1. Ястремський О.І. Основи мікроекономіки: [підручник] / О.І. Ястремський, О.Г. Грищенко. –К.: Товариство «Знання», КОО, 1998. – 714 с.
2. Бренделева Е.А. QWERTY-эффекты, институциональные ловушки с точки зрения теории транзакционных издержек / Е.А. Бренделева. / Интернет-конференция "20 лет исследования QWERTY-эффектов и зависимости от предшествующего развития, 15.04.2005-05.06.2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecsocman.edu.ru/text/16213316>.
3. Полтерович, В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы / В.М. Полтерович. - М.: ЦЭМИ РАН, 1999. - 37 с.
4. Балацкий Е.В. Теория институциональных ловушек и правовой плюрализм / Е.В. Балацкий // Общество и экономика. – № 10. – 2001. – С. 84-97.
5. Ющенко Н.К. Институциональные ловушки в переходной экономике / Н.К. Ющенко, Е.А. Чаусовская // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. – Випуск 103-2. – С. 60-66.
6. Niskanen W. Bureaucracy and representative government / W. Niskanen. – Chicago: Aldine-Atherton, 1971. – 112 p.
7. Заостровцев А. Экономическая теория бюрократии по Нiskanену / А. Заостровцев // Экономическая школа. Аналитическое приложение. – 2002. – Т. 1, № 1. – С. 148-180.
8. Buchanan J.M. Rent-seeking and profit seeking / J.M. Buchanan // Toward a theory of the rent-seeking society / Ed. By J.M. Buchanan, D. Tollison, G. Tullock. – College station: Texas A&M University press, 1980. – P. 3-15.
9. Krueger A. The political economy of the rent-seeking society / A. Krueger // American economic review. – 1974. – Vol. 64, № 3. – P. 291-303.
10. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М.: Фонд экономической инициативы, 1995. – 165 с.
11. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций [Текст]: учеб. Пособие для вузов / Р.М. Нуреев. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ И
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА**

Поступила в редакцию 01.12.2010 г.

Колодій С.Ю. Інституційні пастки в процесі формування та використання фінансових ресурсів держави / С. Ю. Колодій // Вчені записки ТНУ. Серія: Економіка та управління. – 2010. – Т. 23 (62), № 3. – С. 162-171.

В роботі досліджуються проблеми виникнення інституційних пасток у процесі формування та використання фінансових ресурсів держави. Автором вивчені основні типи інституційних пасток та надано їх класифікацію у залежності від характеру впливу на збалансованість фінансових ресурсів держави. Розглянуто основні інструменти та запропоновано напрямки усунення або мінімізації впливу інституційних пасток на формування та використання фінансових ресурсів держави.

Ключові слова: інституційні пастки, фінансові ресурси держави, формування та використання фінансових ресурсів держави.

Kolodiy S.Yu. Institutional traps in forming and using of government financial resource / S.Y. Kolodii // Uchenye zapiski TNU. Series: Economy and management. – 2010. – Vol. 23 (62), # 3. – P. 162-171.

This paper investigates the problem of institutional traps in forming and using of government financial resource. Author describes the basic types of lock-in effect and proposes their classification criterion of influence for government financial resource balancing. In paper author proposes the basic ways for eliminate and minimize the impact lock-in effect on the forming and using of government financial resource.

Key words: lock-in effect, government financial resource, forming and using of government financial resource.